Government of Canada
Gouvernement du Canada
Policy Research Initiative
Projet de recherche sur les politiques

The Emergence of Cross-Border Regions

Montréal Roundtable Report

February 2006

PRI Project
North American Linkages

Canada

106-02419/

The Emergence of Cross-Border Regions

Montréal Roundtable Report

February 2006

PRI Project
North American Linkages

About this Report

The PRI contributes to the Government of Canada's medium-term policy planning by conducting crosscutting research projects, and by harnessing knowledge and expertise from within the federal government and from universities and research organizations. However, conclusions and proposals contained in PRI reports do not necessarily represent the views of the Government of Canada or participating departments and agencies.

PH4-31/200E-PDF
ISBN 0-662-42587-1

Table of Contents

Introduction 1

Research Findings on Cross-Border Regions 1

Regional Initiatives and Lessons Learned 4

Barriers to Cross-Border Linkages 6

Policy Implications 7

The Way Forward 10

Appendix 1 - Suggestions for Additional Research 11

Appendix 2 - Agenda 13

Introduction

The Government of Canada's Policy Research Initiative is conducting a research project on the emergence of cross-border regions (CBRs) between Canada and the United States. The objective of the project is to substantiate the growing significance, scope, and nature of cross-border regional relationships between both countries, and highlight the policy implications for the Government of Canada.

To date, several research papers have been completed and integrated into an Interim Report. In addition, a Survey of Leaders and executive interviews were conducted to examine the challenges, opportunities and policy implications associated with CBRs.[1] These research findings are being presented and discussed in a series of five regional roundtables across the country between November 2005 and February 2006.

The first of these roundtables was organized by the PRI in partnership with Canada Economic Development for Quebec Regions, and took place in Montréal on November 23, 2005. Canadian and American experts from various government jurisdictions, chambers of commerce, cross-border associations, and other organizations attended the roundtable.

The one-day event was divided into three sessions. The findings from the PRI study, including the Interim Report, the research papers, and the survey and executive interviews were presented and discussed in the first session. To better understand how the CBRs operate, the second session highlighted the various projects, agreements, and initiatives implemented between Quebec and the United States North-East, and the lessons learned from these developments. The implications of CBRs and the potential public policy considerations that they may entail for the Government of Canada were discussed in the third session.

Overall, the roundtable generated a lively discussion, and while many different perspectives were brought to the table, there was substantial agreement within individual themes.

The following report attempts to integrate into a cohesive document both the research findings and the comments provided by the roundtable participants.

Research Findings on CBRs

The roundtable opened with PRI presentations on the dynamic of CBRs between Canada and the United States using two main sources of evidence.

First, the key findings of the PRI Interim Report presented in Exhibit 1 showed that there is a critical mass of economic and organizational linkages, and cultural similarities formed around four main CBRs: the West, the Prairies-Great Plains, the Great Lakes-Heartland, and the East.

Exhibit 1 - PRI Interim Report: "The Emergence of Cross-Border Regions"

- Canada-United States trade agreements opened a new era in the way the two countries interact with one another.
- A key objective of the project was to substantiate the significance, scope, and nature of cross-border regional relationships between Canada and the United States.
- The project was defined along three lines:

1. The Economy

- In border areas, Canada-US economic activities are *stronger* and *more involved.* For example, Canadian trade flows are greater with neighbouring states, basic economic structure and performance are interdependent among cross-border provinces and states, and key industrial clusters are straddling the border.
- In addition, the economic dimension is the cornerstone of many cross-border initiatives.

2. Socio-Cultural Values

- Similar values, beliefs and ideology facilitate the emergence of CBRs.
- Socio-cultural values are often more similar within cross-border regions than within each nation.

3. Cross-Border Organizations

- There are an important number of cross-border organizations and linkages straddling the border, including general and single purpose intergovernmental organizations, MOUs, cities and cross-border organizations, and civil organizations.
- Cross-border organizations are usually involved in exclusively provincial/shared jurisdictions, and act as facilitators.

Conclusions

- A critical mass of economic and organizational linkages, and cultural similarities are formed around four main CBRs: the West, the Prairies-Great Plains, the Great Lakes-Heartland and the East. The latter can be divided into two sub-regions: Quebec and Northern New England, and Atlantic Canada and New England.

Second, to investigate further the linkages identified in the Interim Report, the PRI, in partnership with EKOS Research, conducted a survey and executive interviews of leaders involved in cross-border relationship. It focused on the nature of cross-border relations, and the opportunities and challenges that CBRs may represent for Canada. The general findings from the survey and executive interviews are outlined in Exhibit 2. They confirm some of the expectations and challenge some of the common wisdoms on CBRs.

Exhibit 2 - PRI Survey of Leaders and Executive Interviews: "The Emergence of Cross-Border Regions"

- No other survey of this magnitude has been previously conducted on this issue.
- The results provide original information to assess regional linkages, to identify trends and motivating factors, to compare regional differences, and to validate the PRI diagnostic on the emergence of CBRs.
- More than 110 leaders responded to the mail-in survey.

The survey was designed along three lines:

1. Identifying Stakeholders

- Leaders from the four CBRs identified previously as well as the following four sectors were surveyed: all levels of government, business associations, cross-border organizations, and research and academia (including think tanks and experts).

2. Understanding Linkages Better

- Despite the heterogeneity of cross-border regional definitions highlighted in the literature, 74 percent of the leaders surveyed agreed that the PRI definition captures the linkages in their CBRs.
- Four conditions for successful linkages have been identified: 1) yield tangible benefits; 2) address common problems; 3) ensure continuity/interaction; and 4) get political support.

3. Assessing Opportunities and Challenges of CBRs

- Opportunities clearly outnumber challenges, with respondents identifying a number of recognized benefits for Canada (i.e., strong networks, improved national access by regional stakeholders, practical problem-solving, etc.).
- A strong government role is expected with provincial/state governments perceived as more significant overall than the federal government, although the role of the latter is seen as key regarding many barriers to cooperation (borders, infrastructure, etc.).
- Key roles for governments include: support, funding, mobilization, and education.

Concluding Messages

- Survey confirms model of "discrete" integration of CBRs (i.e., private-public partnership, functional, problem-solving orientation, low-cost engagements, etc.).
- Results highlight that cross-border regional stakeholders have distinct individual characteristics that vary more East-West than North-South.
- Survey and research suggest a promising future with more linkages and expanding sectors.

While most roundtable participants recognized this work as a major step forward, many participants provided comments and suggestions throughout the day for further analysis and research. These comments focused on a number of themes that the PRI will investigate further: the industrial process of supply chains, the role of trade corridors in CBRs, the "border effect" between CBRs, the federal activities in CBRs, and the lessons learned from CBRs in Europe and in between U.S. and Mexico. For more detailed discussions of the proposed research issues, see Appendix 1.

In addition, the experts who gave formal presentations delivered a number of key messages endorsing the notion of CBRs. Marc-Urbain Proulx, Director of the Regional Development Department at the Université du Québec à Chicoutimi, argued that CBRs represent a new form of territoriality defined in large part by the intensity of economic exchanges between Canada and the United States as opposed to the traditional methods based on geography, natural resources, identity, etc. He stated that the emergence of CBRs is supported by the classical theories of regional development. Gilbert Gagné, Director of the research group on continental integration at the Université du Québec à Montréal, was of the view that CBRs require new ways of thinking about Canadian policies noting that Canada-US linkages are increasingly defined along regional rather than sectoral lines as was historically the case.

Regional Initiatives and Lessons Learned

In order to bridge the research presented by the PRI with the reality of the everyday workings of the Quebec and North-East region, a number of experienced practitioners provided their insights on how different levels of cross-border organizations develop bi-national cooperation. François Lebrun, former Quebec Delegate General in Boston, talked about the political framework of cooperation between Quebec and New England. Charles Bourgeois, Vice-President, Information Technology at Montréal International, discussed some best practices of cooperation in the Quebec-New York Corridor. Albert Juneau, consultant for the Quebec-New York Corridor, presented an overview of cross-border organizations between Quebec and the United States.

Tangible Benefits

François Lebrun indicated that the Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers helped Quebec to position itself in a number of sectors (e.g., energy, environment, transportation) and offered a venue to discuss priority files (i.e., softwood lumber). It also provided the means through which Quebec could offer crisis-management advice to the New England states following the terrorist attacks on September 11, 2001 based on Quebec's experience with the ice storm.

Charles Bourgeois and Albert Juneau also provided ground-level examples of cross-border relations between Quebec and the North-East United States region that they divide into two main sub-regions: Quebec and New York, and Quebec and New England. Juneau provided evidence of Quebec-New York trade corridor

collaboration in sectors such as transportation and security, tourism, sports, and energy, while Bourgeois showed how the corridor was supporting bi-national cooperation in technologies such as nanotechnology, biotechnologies, optics, information technology, and aerospace.

Both speakers referred to the multi-level and/or multi-form nature of some of these cross-border networks, mentioning in particular the Border Crossing Committee, which is composed of truck drivers, Canadian Border Services, United States Customs and Border Protection, exporters, brokers, economic development corporations, and the Fédération des Chambres de Commerce du Québec (FCCQ). A number of achievements were realized through these cross-border partnerships including:

- Plattsburgh-North Country Chamber of Commerce in partnership with the FCCQ successfully convinced the U.S. Federal Government to invest US$100 million in the modernization of the Champlain *Port of Excellence*.
- Quebec and New York developed an alliance with a third party in France in nanotechnology. Montreal International and the FCCQ were the architects of this agreement linking together NanoQuebec, Albany Nanotech, and CEA/LETI (Grenoble, France).
- Quebec and New York signed an agreement to develop and promote the Lake Champlain/Richelieu River corridor.

A number of other participants also voiced their opinion that CBRs result in important tangible benefits for Canada. Raymond Chrétien, former Canadian Ambassador to the United States, and Garry Douglas, CEO of the Plattsburgh-North Country Chamber of Commerce, noted that CBRs can strongly influence policies in Ottawa and Washington through sub-national partnerships. This echoes evidence provided by the Survey of Leaders. Many participants felt that these linkages comply with actual needs, solve concrete problems, and ultimately allow Canadian and American legislators to discover important facts about issues. Jim Phillips, President of the Canadian/American Border Trade Alliance and a key leader who was interviewed as part of the PRI research project, went a step further by saying that "if the Great Lakes (region) did half of what PNWER did, the nation would be much better off (economically)".

Critical Success Factors

Charles Bourgeois and Albert Juneau also discussed a number of factors critical to establishing successful cross-border cooperations. Bourgeois summarized seven factors: 1) a critical mass of activities in the sectors; 2) a balance in the responsibility of the stakeholders; 3) leadership from the stakeholders; 4) the presence of cross-border organizations to facilitate cross-border activity; 5) the involvement of firms in the partnerships; 6) the constant follow-up of activities agreed upon; and 7) patience. Bourgeois also stressed the importance of local knowledge (i.e., political, business, and social climates) in developing successful linkages. In the Quebec-New York Corridor, Albert Juneau referred to three key

factors for successful cross-border cooperation: 1) finding common niches; 2) having common interests; and 3) having committed partners.

Barriers to Cross-Border Linkages

As the discussion proceeded, it became evident that CBRs have a beneficial role to play in a number of policy domains. Consequently, many participants took up the question of key obstacles for further linkages and offered their views. A consensus emerged on several themes.

Border Conditions

The keynote speaker Françoise Bertrand, *CEO of the Fédération des chambres de commerce du Québec*, stated that the Canada-US relationship is in a most paradoxical situation – on one hand, the economic linkages between the two countries are continually reinforced and on the other hand, the obstacles to trade do not cease to grow.

Following the United States terrorist attacks on September 11, 2001, participants worried that security measures such as the proposed Western Hemisphere Travel Initiative and the growing United States perception that Canada may harbour terrorist organizations may have significantly hurt the trade fluidity between both countries. François Lebrun and Renaud Caron, vice-president of CGI, argued that firms like IBM and GE whose products at different stages of manufacturing may cross the border several times may decide to locate exclusively to the United States if the border becomes "too thick".

Garry Douglas argued that Canada must move to a shared perimeter concept because in the absence of a North American strategy, there may be further fortification of the United States border. He also indicated that regional cross-border organizations could help advance this perimeter concept.

Transportation Infrastructure

Garry Douglas additionally voiced the opinion that transportation links are one of the largest determinants of north-south economic linkages. He felt that Canada must invest in upgrading its border facilities and many of the highways linking cross-border regions (e.g., I-89 between Quebec and Vermont).

Deputy Consul General of Canada Robert Noble went further, underscoring the strategic importance of improving transport infrastructure for a service-based economy and in manufacturing sectors with just-in-time industrial production processes. Quick and efficient services become a vital competitive issue for both sides of a cross-border region.

Others participants, such as Professor Steven Blank, Center for International Business Development, Pace University, added that there is some necessity to develop a continental transportation strategy, especially for highways.

Provincial and State Capacity

François Lebrun noted how the capacity of the North-East border states to nurture cross-border relationships lags behind that of the province of Quebec. Many of the state governments do not have the capacity to support extensive linkages as compared to the Government of Quebec, which devotes a department to international affairs. Lebrun also highlighted how the bureaucratic "density" of the United States administration causes funds to trickle slowly to the ground level where they are needed to build cross-border relationships.

Participants agreed that political imbalances exist between state and provincial governments. For example, the Premier of Quebec gives much more importance to the Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers than do some governors (e.g., many send representatives rather than attending themselves), and state governors do not have the same political importance nationally as provincial premiers.

Interdependence of Jurisdictions

As often reported in the literature, jurisdictions are increasingly intertwined horizontally in a number of sectors and vertically among the federal, provincial and local governments. For example, in the Canada-US situation, the transportation sector is now strongly intertwined with security. Yet, transportation is in large part a provincial jurisdiction, while security is under the purview of the federal governments. According to Lebrun, this duality of power is often confusing and can lead to inefficient and ineffective policies regarding bi-national cooperation.

Policy Implications

Potential Opportunities and Challenges

In the Interim Report presented by the PRI, several potential policy opportunities and challenges associated with CBRs are proposed (Exhibit 3). Perhaps because sub-national organizations involved in CBRs are filling a policy role that would not have been fulfilled otherwise, participants to the roundtable as well as the leaders surveyed thought the opportunities created by CBRs clearly outnumber the challenges.

Exhibit 3 - Potential Policy Implications of CBRs

Opportunities:

- More effective regional issue management.
- Increased participation of local stakeholders in Canada-United States issues.
- North America and CBRs as "Global Production Platforms".
- Cross-border organizations as supportive and complementary actors.
- "Balance of Strength" considerations (United States/Canada population ratio is much smaller at cross-border regional than national level).
- Effective mechanisms to gather information for regional and national policymaking.

- Cross-border organizations as incubators for Canada-United States institutional development.

Challenges:

- Possible erosion of Canadian identity.
- Performance of Canadian regions more dependent on United States regions than vice versa.
- Pressure on *single-door* diplomacy.

Role for the Government of Canada

If CBRs are recognized to be beneficial to the country and add to current cooperative mechanisms, should the Government of Canada help to further promote these sub-national linkages and, if so, how?

At the outset, three clear areas of consensus emerged. First, most participants voiced the opinion that CBRs are a key feature of Canada-United States integration. Second, a number of participants alluded to a process of Canada-United States integration that went from "discrete" to "less discrete" with the increasing number of cross-border initiatives emerging along the border during the past years. Third, none of the participants indicated that the Government of Canada should play a strong role in CBRs. Inversely, none actually stated that the Government of Canada should not play *any* role. In fact, while some participants acknowledged that there is already some cooperation between the Government of Canada and the cross-border organizations,[2] most participants believed that the Government of Canada could do more – perhaps not as a leader but as an effective supporter.

Encourage Cross-Border Cooperation

In general, the participants felt that the Government of Canada should promote the use of cross-border institutional linkages at the provincial/regional level. Several participants suggested that the Government of Canada should maintain or increase its participation in cross-border forums.

Marc-Urbain Proulx suggested that the Government of Canada should put mechanisms in place to identify issues, activities and areas in which both countries could cooperate further on a regional basis.

Other participants offered more explicit suggestions as to how the Government of Canada could encourage cross-border linkages. Such ideas included having Canada invite more United States officials/students to visit the country, or develop a major exchange program for business students to sensitize future United States leaders to the Canadian socio-economic environment.

Some participants noted that the Government of Canada should offer more funding to promote CBRs.

Monitor Sub-National Activities

Share "Best Practices"

A number of participants proposed that the Government of Canada could play the role of catalyst and information broker on cross-border regional best practices. In addition, Professor Blank suggested the need for more research on CBRs since little is known. Research and data developments projects, such as corporate case studies, more micro-economic studies, and the analysis of urban linkages would be very useful. Appendix 1 provides a fuller description of themes for further research.

Briefing Capacity

Former Ambassador Chrétien proposed that a light coordinating role of sub-national activities be conducted by the Government of Canada with the objective of developing a briefing capacity on Canada-US regional issues. This briefing capacity should focus on those regional initiatives that impact national decision-making, and that could target high-ranking political and public service leaders in both countries.

Lobbying Capacity

It has been previously noted by Allan Gotlieb, also a former Canadian Ambassador to the United States that "a good domestic U.S. ally is worth a hundred protest notes to the State Department".[3] Correspondingly, many roundtable participants agreed with the idea of using CBRs and their forums to help identify United States interest groups with pro-Canadian views. Former Quebec Delegate General Lebrun added that the best allies for the Canadian government in the United States are multinational corporations that operate in both Canada and the US.

Other participants thought that it is critical that provinces do not place all their resources in meetings of premiers and governors. First, some governors are not interested in cross-border regional linkages. In addition, United States senators in general are far more powerful than governors when it comes to advancing regional interests. Some participants suggested that the Government of Canada should plan meetings with appropriate United States senators and congressional representatives on regional issues at least once a year.

Cross-border organizations can also be effective lobbying groups in both Ottawa and Washington. They provide an effective channel to move forward in specific issues of a regional nature that may not meet the threshold of interest required at the national level. An example of this is the recent joint letter signed by Premier Charest of Quebec and Governor Pataki of New York State to Prime Minister Martin and President Bush petitioning for increased infrastructure funding.

Engage Private Sector More Actively

Entrepreneurship is the key engine in Canada-US linkages and the private sector needs to remain fully involved.

Bridge the Gap

Robert Noble felt that the relationship between the private sector and the Government of Canada is not as well established in Canada as it is in the United States, and suggested that the Canadian government should develop strong and high-level relationships with the private sector. Once again, cross-border organizations can help facilitate this rapprochement with their forums that bring together leaders from the private sector and government.

Interdependent Industrial Clusters

Robert Noble, who was also previously a Trade Commissioner in New York, felt that in many industrial sectors market approaches between Quebec and the New England states are often not cohesive and coherent enough. Again, bi-national forums could help address this issue. He stated as an example the $5-billion Canadian Maritime Helicopter Project that creates opportunities for business development on both sides of the border.

Noble argued that a more cohesive cross-border approach in specific economic activities and sectors could increase competitiveness in third markets.

The Way Forward

Further analytical work is planned to reflect some of the recommendations raised by the Roundtable participants. The PRI will continue its work on the economic indicators, further analyze the importance of trade corridors, review the European and US-Mexican experience with CBRs, and complete a case study exploring cross-border activities in major Canadian urban centres.

The PRI also plans to more fully explore the results from the Survey of Leaders on Canada-United States CBRs through three thematic papers addressing infrastructure, environmental cooperation, and the strategic use of the CBRs in Canada-US relations.

By mid-2006, the PRI intends to produce a final report that will include the findings from this upcoming analytical work and from the Montréal and subsequent regional roundtables to be held in Vancouver, Winnipeg, Waterloo, and Sackville in early 2006.

Notes

[1] These reports, papers and surveys are available from the PRI website at www.policyresearch.gc.ca.

[2] Participating federal organizations in cross-border initiatives between Quebec and the United States. Northeast include: Canada Border Services Agency, the regional offices of Transport Canada, National Defence, Parks Canada, Canada Economic Development for Quebec Regions, and the Port of Montréal.

[3] Allan Gotlieb, "I'll be with you in a minute, Mr. Ambassador": The Education of a Canadian Diplomat in Washington, 1991.

Appendix 1 - Suggestions for Additional Research

Trade Corridor and Infrastructure

A number of participants as well as leaders in the cross-border survey felt that transportation infrastructure is an important dimension of the Canada-US relationship and should be incorporated into the PRI definition of CBRs. Some argued that this dimension might be a condition of success of CBRs.

Supply Chains

Robert Noble commented that important research should be done on how cross-border supply chains are being developed. For example, many companies have research and development facilities in Montréal and corporate offices in Cambridge, Massachusetts to be close to the Boston-based venture capital community. Another example is the aerospace industry in Quebec, which is becoming similar to the automobile cluster in Ontario in the way that components of products are crossing the border several times before the final product reaches the consumer. Steven Blank suggests that case studies of larger firms would be helpful in examining how this process operates between business partners within CBRs.

Border Effect

The literature suggests that the "border effect" is a measure of the resistance to trade created by the presence of the border. The border effect has declined substantially with trade liberalization measures such as FTA and NAFTA, but remains significant. It was suggested to measure the border effect among CBRs in order to test the hypothesis that CBRs would have smaller border effect. The existence of a border effect can generally be interpreted in two ways. First, a persistent border effect suggests that Canada can generate further trade and economic gains by reducing the remaining resistance to Canada-US bilateral trade. At the same time, the border effect can be viewed as a shield that provides Canada with some policy discretion.

Cross-Border Regions in Europe

It was suggested that examining CBRs in Europe could help create a better understanding of the phenomenon in the Canada and United States context. The European experience could provide a useful comparison concerning various drivers that facilitate the development of CBRs, and the roles of governments in their development.

Activities of the Government of Canada in Cross-Border Regions

Albert Juneau highlighted the role that the Government of Canada is playing in the North-East region that he described as being "peripheral to its core activities" but "strategically important". It was suggested to develop an inventory of the activities of the Government of Canada in all of the CBRs between Canada and the United States.

Improving Data

As is usually the case in research, the availability of data is a paramount concern. Analysis of trade flows and trade networks can only be developed as far as the data will allow. A few experts highlighted that there is an increasing need for research on cross-border trade flows at a more local level (e.g., only a few case studies of corporate supply chains and micro-economic analysis are available). Other participants mentioned the statistical problems in tracking the final destination of merchandise trade, since exports are frequently transformed before they reach the hands of the consumer.

Appendix 2 - Agenda

Roundtable on the Emergence of Cross-Border Regions
Between Canada and the United States

November 23, 2005

Port of Montréal Headquarters, Montréal, Quebec

Objectives

- Present the results of the Government of Canada's Policy Research Initiative study and confirm the emergence of cross-border regions, particularly between Quebec and the US North-eastern region.
- Obtain participants' point of view on the emergence of cross-border regions and their impact on the Government of Canada's policies.

Welcome

Johanne Béchard, *Acting Vice-President, Canada Economic Development*

First Session: Findings of the PRI Study

The purpose of this session is to present two key elements of the PRI study: 1) the interim research report and 2) the study and interviews of leaders of the four cross-border regions identified during this study: the North-East, the Great Lakes, the Prairies, and the North-West regions.

Chair Jean-Pierre Voyer, *Executive Director, Policy Research Initiative*

Conclusions of the PRI's Interim Report on the Emergence of Cross-border Regions Between Canada and the United States

André Downs, *Senior Project Director, Policy Research Initiative*

Survey and Executive Interviews with Cross-border Leaders

Christian Boucher, *Senior Advisor, Policy Research Initiative*

Commentary

Gilbert Gagné, *Director, Research Group on Continental Integration, Université du Québec à Montréal and Professor, Department of Political Studies, Bishop's University*

Second Session: Regional Initiatives and Lessons Learned

The purpose of this session is to highlight the various projects, agreements, and initiatives implemented between Quebec and the US North-East region and to discuss their lessons learned in order to better understand how the cross-border regions operate.

Chair Jean-Pierre Voyer, *Executive Director, Policy Research Initiative*

Overview of Cross-border Organizations for Cooperation Between Quebec and the United States

Albert Juneau, *Consultant for the Quebec-US Trade Corridors, Fédération des chambers de commerce du Québec*

Best Practices: Canada-US Cooperation in the Quebec-New York Corridor

Charles Bourgeois, *Vice-President, Information Technology, Montréal International*

Political Cooperation in the Context of the Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers

François Lebrun, *Former Quebec Delegate General in Boston and Consultant,Groupe Hébert*

Commentary

Marc-Urbain Proulx, *Director, Département du développement régional, Université du Québec à Chicoutimi*

Lunch Key Speaker

Françoise Bertrand, *CEO, Fédération des chambres de commerce du Québec*

Third Session: Implications and Roles for the Government of Canada

The objective of this session is to discuss the implications of cross-border regions and the potential public policy considerations that they may entail for the Government of Canada.

Three issues will be debated:

- What is the future of cross-border links between Quebec and the U.S. North-East;
- What challenges must be addressed in order to foster an enhancement of these links; and
- What political tools must be promoted by the Government of Canada?

Chair Raymond Chrétien, *Former ambassador of Canada to the United States, Member of the Board of Directors of the Governors Committee for the Quebec/New York Trade Corridor and Strategic Adviser at the law firm Fasken Martineau DuMoulin LLP*

Panel and Discussion

Stephen Blank, *Director, Center for International Business Development, Lubin School of Business, Pace University, New York*

Garry Douglas, *CEO, Plattsburgh-North Country Chamber of Commerce*

Robert Noble, *Deputy Consul General of Canada, New York*

Renaud Caron, *Vice-President, CGI Group and a former senior public servant with the Government of Quebec and the Government of Canada*

Closing Remarks

Jean-Pierre Voyer, *Executive Director, Policy Research Initiative*

Gouvernement du Canada
Projet de recherche sur les politiques

Government of Canada
Policy Research Initiative

L'émergence des régions transfrontalières

Rapport de la Table ronde de Montréal

Février 2006

Projet du PRP
Liens nord-américains

Canada

L'émergence des régions transfrontalières

Rapport de la Table ronde de Montréal

Février 2006

Projet du PRP
Liens nord-américains

Table des matières

Introduction 1

Résultats de la recherche sur les RT 1

Initiatives régionales et enseignements 4

Obstacles aux relations transfrontalières 6

Incidences sur les politiques publiques 8

Prochaines étapes 11

Appendice 1 - Recherches additionnelles suggérées 12

Appendice 2 - Programme 14

À propos du présent rapport

Le PRP contribue à la planification à moyen terme des politiques du gouvernement du Canada en dirigeant des projets de recherche multidisciplinaires et en canalisant le savoir et l'expertise du gouvernement fédéral, des universités et des organismes de recherche. Cependant, les conclusions et les propositions contenues dans les rapports du PRP ne reflètent pas toujours les opinions du gouvernement du Canada ou des ministères et organismes participants.

PH4-31/2006F-PDF
ISBN 0-662-71116-5

Introduction

Le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada mène des travaux de recherche sur l'émergence des régions transfrontalières (RT) entre le Canada et les États-Unis. Ce projet vise à corroborer l'importance croissante, la portée et la nature de ces relations régionales transfrontalières entre les deux pays, ainsi qu'à en souligner les répercussions sur les politiques du gouvernement du Canada.

À ce jour, plusieurs rapports de recherche ont été complétés et intégrés à un rapport provisoire. De plus, une enquête et des entrevues exécutives auprès des leaders transfrontaliers ont été effectuées afin d'examiner les défis, les possibilités et les incidences stratégiques des RT[1]. Les résultats de ces recherches seront présentés et discutés dans le cadre d'une série de cinq tables rondes régionales tenues dans l'ensemble du Canada entre novembre 2005 et février 2006.

La première de ces tables rondes, organisée par le PRP en partenariat avec Développement économique Canada pour les régions du Québec, a eu lieu à Montréal le 23 novembre 2005. Des experts canadiens et américains en provenance notamment de divers paliers gouvernementaux, chambres de commerce et associations transfrontalières ont participé à l'événement.

Cette table ronde d'un jour comportait trois séances. La première était consacrée à la présentation et à la discussion des résultats de l'étude du PRP qui incluait un rapport provisoire, des documents de recherche, et une enquête et des entrevues exécutives. La deuxième mettait l'accent sur les divers projets, initiatives et accords mis en oeuvre entre le Québec et le Nord-Est des États-Unis, ainsi que sur les enseignements de ces nouvelles réalités afin de faire mieux comprendre le fonctionnent des RT. La troisième portait sur la discussion des implications des RT et de leurs répercussions éventuelles sur les politiques du gouvernement du Canada.

Dans l'ensemble, la table ronde a suscité un débat animé et, bien que de nombreux points de vue différents y ont été discutés, un large consensus s'est dégagé sur des thèmes particuliers.

Le rapport qui suit tente d'intégrer dans un document cohérent les résultats de la recherche et les commentaires des participants à la table ronde.

Résultats de la recherche sur les RT

La table ronde a débuté avec des présentations du PRP qui ont fait ressortir la dynamique des RT canado-américaines à partir de deux principales sources de données.

Premièrement, les principaux résultats du rapport provisoire du PRP présentés dans l'Annexe 1 montrent qu'il existe une masse critique de liens économiques et organisationnels ainsi que des similarités culturelles entre quatre grandes RT : l'Ouest, les Prairies et les Grandes Plaines, les Grands Lacs et le Centre, et l'Est.

Annexe 1 – Rapport provisoire du PRP : « L'émergence des régions transfrontalières »

- Les accords commerciaux canado-américains ont marqué le début d'une ère nouvelle quant au mode d'interaction entre les deux pays.
- Un objectif clé du projet visait à établir l'importance, l'ampleur et la nature des relations régionales transfrontalières entre le Canada et les États-Unis.
- Le projet était défini selon trois dimensions :

1. L'économie

- Dans les régions frontalières, les activités économiques sont plus *intenses* et *plus imbriquées*. Par exemple, le flux des échanges commerciaux canadiens est plus intense vers les États voisins, la structure et la performance économiques fondamentales sont plus inter-dépendantes dans les provinces et les États frontaliers, et des grappes industrielles clés chevauchent la frontière.
- De plus, la dimension économique est la pierre angulaire de nombreuses initiatives transfrontalières.

2. Les valeurs socioculturelles

- Des valeurs, croyances et idéologies semblables facilitent l'émergence de RT.
- Les valeurs socioculturelles sont souvent plus semblables à l'intérieur des régions transfrontalières qu'à l'intérieur des nations.

3. Les organisations transfrontalières

- Il existe un nombre considérable d'associations et de liens transfrontaliers, dont les organisations intergouvernementales générales et à but unique, les protocoles d'ententes, les associations transfrontalières et de villes, ainsi que les organisations civiles.
- Les organisations transfrontalières interviennent habituellement dans des secteurs de compétence exclusivement provinciale ou partagée, et sont souvent des facilitateurs.

Conclusions

- Une masse critique de liens économiques et organisationnels ainsi que des similitudes culturelles se forment autour de quatre grandes RT : l'Ouest, les Prairies et les Grandes Plaines, les Grands Lacs et le Centre, et l'Est. L'Est peut être divisée en deux sous-régions : la région du Québec et du Nord de la Nouvelle-Angleterre, et la région des provinces canadiennes de l'Atlantique et de la Nouvelle-Angleterre.

Deuxièmement, afin de procéder à un examen plus approfondi des liens identifiés dans le Rapport provisoire, le PRP a également mené, en partenariat avec EKOS Research, une enquête et des entrevues exécutives auprès des leaders oeuvrant dans les régions transfrontalières. Cette enquête portait sur la nature des relations transfrontalières, ainsi que sur les possibilités et les défis que les RT peuvent présenter pour le Canada. L'Annexe 2 résume les faits saillants de cette enquête et des entrevues exécutives effectuées. Ces résultats confirment certaines attentes et mettent en doute certaines opinions courantes à l'égard des RT.

Annexe 2 – Enquête auprès des leaders sur l'émergence des régions transfrontalières entre le Canada et les États-Unis

- Aucune autre enquête de cette ampleur n'a été menée auparavant sur ce thème.
- Les résultats fournissent des informations inédites permettant d'évaluer les liens régionaux, de cerner les tendances et les facteurs de motivation, de comparer les différences régionales et de valider le diagnostic du PRP sur l'émergence des RT.
- Plus de 110 leaders ont répondu à cette enquête par la poste.

L'enquête visait trois objectifs :

1. Identifier les intervenants

- L'enquête a été mené auprès des leaders en provenance des quatre RT précitées ainsi que dans ces quatre secteurs : tous les paliers d'administration publique, les associations d'affaires, les organisations transfrontalières, ainsi que les établissements de recherche et les universités (y compris les groupes de réflexion et les experts).

2. Mieux comprendre les relations

- Malgré la diversité des définitions des régions transfrontalières mise en évidence dans la littérature, 74 % des répondants reconnaissent que la définition du PRP saisit la notion des liens existant dans leurs RT.
- Quatre conditions de réussite clés ont été identifiées pour instaurer des liens fructueux : 1) viser l'atteinte d'avantages concrets; 2) s'attaquer à des problèmes communs; 3) assurer la continuité/l'interaction; 4) obtenir un appui politique.

3. Évaluer les possibilités et les défis que présentent les RT

- Les possibilités sont nettement plus nombreuses que les défis - les répondants signalent plusieurs avantages manifestes pour le Canada (comme la formation de réseaux solides, l'amélioration de l'accès national par les intervenants régionaux et la mise en place de mécanismes pratiques de solution des problèmes).
- Les répondants s'attendent à ce que les gouvernements jouent un rôle dynamique, tout en considérant que le rôle des gouvernements provinciaux/des États est plus important que celui du gouvernement fédéral. Ils estiment toutefois que ce dernier joue un rôle essentiel pour éliminer de nombreux obstacles à la coopération (notamment à la frontière et en matière d'infrastructure, etc.).
- L'appui, le financement, la mobilisation et la sensibilisation figurent au nombre des principaux rôles que l'on souhaite que les gouvernements jouent.

Conclusions

- L'enquête confirme la validité du modèle d'intégration « discrète » des RT (par ex., partenariat entre les secteurs privé et public, résolution de problèmes, engagements financiers modestes, etc.).

- Les résultats indiquent que les intervenants des régions transfrontalières présentent des caractéristiques particulières distinctes qui varient davantage selon l'axe est-ouest que nord-sud.
- L'enquête et la recherche laissent entrevoir un avenir prometteur au RT; on prévoit plus de liens et l'expansion de secteurs.

Même si la plupart des participants à la table ronde reconnaissent que ce travail constitue une avancée considérable, bon nombre d'entre eux ont fait des commentaires et des suggestions pendant toute la journée sur des analyses et des recherches additionnelles. Ces commentaires se concentrent sur plusieurs thèmes que le PRP examinera plus attentivement : le processus industriel des chaînes d'approvisionnement, le rôle des corridors commerciaux dans les RT, l'« effet frontalier » dans les RT, les activités fédérales au sein des RT, et les enseignements tirés des RT en Europe et entre les E.-U. et le Mexique. Pour une discussion plus détaillée des recherches proposées, veuillez consulter l'Appendice 1.

De plus, les experts qui ont effectué des présentations dans le cadre de cette table ronde ont communiqué plusieurs messages clés entérinant la notion de RT. M. Marc-Urbain Proulx, directeur du Département du développement régional à l'Université du Québec à Chicoutimi, soutient que les RT représentent une nouvelle forme de territorialité définie dans une large mesure par l'intensité des échanges économiques entre le Canada et les États-Unis, contrairement aux définitions établies par les méthodes traditionnelles qui sont fondées, entre autres, sur la géographie, les ressources naturelles et l'identité. M. Proulx déclare que l'émergence des RT est étayée par les théories conventionnelles de développement régional. M. Gilbert Gagné, directeur du Groupe de recherche sur l'intégration continentale à l'Université du Québec à Montréal, estime quant à lui que les RT exigent que l'on envisage les politiques canadiennes dans une nouvelle optique, en faisant remarquer que les liens entre le Canada et les É.-U. se définissent de plus en plus en fonction de dimensions régionales plutôt que sectorielles, comme c'était le cas jadis.

Initiatives régionales et enseignements

Afin de relier les recherches présentées par le PRP au fonctionnement quotidien concret de la région du Québec et du Nord-Est, plusieurs praticiens chevronnés ont fait part de leurs expériences sur la manière dont divers niveaux d'organisations transfrontalières ont développé une coopération binationale. M. François Lebrun, ancien délégué général du Québec à Boston, a traité du cadre politique de coopération entre le Québec et la Nouvelle-Angleterre. M. Charles Bourgeois, vice-président, Technologies de l'information, Montréal International, a discuté de certaines pratiques exemplaires en matière de coopération dans le Corridor Québec-New York. M. Albert Juneau, consultant pour le Corridor Québec-New York, a donné un aperçu des organisations transfrontalières qui ont tissé des liens entre le Québec et les États-Unis.

Avantages concrets

M. François Lebrun a signalé que la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada a aidé le Québec à se positionner dans plusieurs secteurs (notamment ceux de l'énergie, de l'environnement et des transports), et a servi de cadre pour discuter des dossiers prioritaires (comme le bois d'œuvre). Elle a également permis au Québec de donner des conseils en matière de gestion des crises aux États de la Nouvelle-Angleterre dans la foulée des attentats terroristes du 11 septembre 2001 à partir de son expérience lors de la tempête de verglas.

MM. Charles Bourgeois et Albert Juneau ont donné également des exemples concrets des relations transfrontalières dans la région du Québec et du Nord-Est des États-Unis, qu'ils divisent en deux grandes sous-régions : Québec-New York, et Québec-Nouvelle-Angleterre. M. Juneau a fournit des exemples de collaboration au sein du corridor de commerce Québec-New York dans des secteurs comme les transports, la sécurité, le tourisme, les sports et l'énergie, tandis que M. Bourgeois a montré comment ce corridor favorise la coopération binationale dans le domaine technologique (nanotechnologies, biotechnologies, optique, technologies de l'information et aérospatiale).

Les deux conférenciers ont fait allusion au caractère multiniveau et/ou multiforme de ces réseaux transfrontaliers, en particulier au Border Crossing Committee, composé de camionneurs, à l'Agence des services frontaliers du Canada, à la United States Customs and Border Protection, aux exportateurs, courtiers, sociétés de développement économique, et à la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ). Nombre de réussites ont été réalisées par ces partenariats transfrontaliers :

- La chambre de commerce de Plattsburgh-North Country, en partenariat avec la FCCQ, a réussi à convaincre le gouvernement fédéral des É.-U. d'investir 100 millions de dollars américains dans la modernisation du centre d'excellence de Champlain.

- Le Québec et l'État de New York ont formé une alliance avec une tierce partie en France dans le domaine de la nanotechnologie. Montréal International et la FCCQ ont été les architectes de ce partenariat, qui réunit NanoQuebec, Albany Nanotech et CEA/LETI (Grenoble, en France).

- Le Québec et l'État de New York ont signé un accord visant à développer et à promouvoir le corridor lac Champlain/rivière Richelieu.

Plusieurs autres participants ont estimé également que les RT présentent d'importants bénéfices concrets pour le Canada. M. Raymond Chrétien, ex-ambassadeur du Canada auprès des États-Unis, et M. Garry Douglas, PDG de la chambre de commerce de Plattsburgh-North Country, ont indiqué que les RT peuvent influencer considérablement les politiques à Ottawa et à Washington par le biais des partenariats sous-nationaux. Ces opinions se font l'écho des témoignages fournis par l'enquête auprès des leaders. De nombreux participants

sont d'avis que ces liens répondent à des besoins réels, résolvent des problèmes concrets et permettent aux législateurs canadiens et américains de découvrir des faits importants sur les enjeux. M. Jim Phillips, président de l'Alliance canado-américaine du commerce transfrontalier et porte-parole influent qui a été interrogé dans le cadre du projet de recherche du PRP, est allé plus loin en déclarant que : « si la région des Grands Lacs réalisait la moitié de ce que la région économique du Nord-Ouest du Pacifique a accompli, la nation serait beaucoup plus prospère ».

Facteurs essentiels de réussite

MM. Charles Bourgeois et Albert Juneau ont discuté également de plusieurs facteurs essentiels pour l'instauration d'une coopération transfrontalière fructueuse. M. Bourgeois décrit brièvement sept facteurs : 1) une masse critique d'activités dans les secteurs; 2) un équilibre en ce qui concerne la responsabilité des intervenants; 3) des qualités de leader chez les intervenants; 4) la présence d'organisations transfrontalières en vue de faciliter l'activité transfrontalière; 5) la participation des entreprises aux partenariats; 6) le suivi constant des activités convenues; 7) la patience. M. Bourgeois a souligné également l'importance des connaissances locales (notamment du climat politique, social et des affaires) pour nouer des liens utiles. Dans le corridor Québec-New York, M. Juneau signale trois facteurs essentiels pour l'instauration d'une coopération transfrontalière fructueuse: 1) identifier des créneaux communs; 2) avoir des intérêts communs; 3) avoir des partenaires engagés.

Obstacles aux relations transfrontalières

Au fil de la discussion, il est devenu manifeste que les RT jouent un rôle important dans plusieurs domaines stratégiques. Par conséquent, de nombreux participants ont abordé la question des principaux obstacles à l'établissement de nouveaux liens et fait part de leurs opinions. Un consensus a émergé sur plusieurs thèmes.

Conditions frontalières

La conférencière principale, M^me^ Françoise Bertrand, *PDG de la Fédération des chambres de commerce du Québec*, déclare que les relations canado-américaines sont dans une situation paradoxale : les liens économiques entre les deux pays se resserrent continuellement, d'une part, et les obstacles au commerce ne cessent de croître, d'autre part.

Dans la foulée des attentats terroristes perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001, les participants s'inquiètent que la fluidité du commerce entre les deux pays risque d'avoir beaucoup souffert suite aux mesures de sécurité comme l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental et la perception croissante des Américains selon laquelle le Canada pourrait abriter des organisations terroristes. M. François Lebrun et M. Renaud Caron, vice-président, Groupe CGI, ont indiqué que des sociétés comme IBM et GE, dont les produits peuvent franchir plusieurs fois la frontière à divers stades de leur fabrication, risquent de décider de s'installer exclusivement aux États-Unis si la frontière devient trop difficile à traverser.

M. Garry Douglas a soutenu que le Canada doit adopter un concept de périmètre partagé parce que l'absence d'une stratégie nord-américaine pourrait se solder par une plus grande fortification de la frontière des États-Unis. Il a signalé également que les organisations transfrontalières régionales pourraient contribuer à promouvoir ce concept de périmètre.

Infrastructure en matière de transport

M. Garry Douglas a ajouté que les réseaux de transport constituent l'un des principaux déterminants des relations économiques nord-sud. Il a estimé que le Canada doit investir dans la modernisation de ses installations frontalières et la réfection de nombreuses routes reliant les régions transfrontalières (par ex. la I-89 entre le Québec et le Vermont).

Le vice-consul général du Canada, M. Robert Noble, va plus loin. Il a souligné l'importance stratégique que l'amélioration des infrastructures en matière de transport revêt pour une économie de services ainsi que dans les secteurs manufacturiers dotés d'une production industrielle en temps réel. Des services rapides et efficaces deviennent un facteur concurrentiel essentiel des deux côtés d'une région transfrontalière.

D'autres participants, notamment M. Steven Blank du Centre pour le développement du commerce international de l'Université Pace, a ajouté qu'il existe un certain besoin d'élaborer une stratégie continentale de transport, plus particulièrement pour les routes.

Capacité des provinces et des États

M. François Lebrun a fait remarquer que la capacité des États du Nord-Est de cultiver des relations transfrontalières est inférieure à celle de la province du Québec. De nombreux gouvernements de ces États ne sont pas dotés de la capacité nécessaire pour entretenir des relations étroites, alors que le gouvernement du Québec possède un ministère qui se consacre uniquement aux affaires internationales. M. Lebrun a également souligné que la « densité » bureaucratique de l'administration américaine provoque un lent écoulement des fonds jusqu'au niveau nécessaire pour forger des relations transfrontalières.

Les participants reconnaissent qu'il existe des déséquilibres politiques entre les gouvernements des provinces et des États. Par exemple, le premier ministre du Québec accorde beaucoup plus d'importance à la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada que ne lui prêtent certains gouverneurs (bon nombre d'entre eux envoyant des représentants à la Conférence au lieu d'y participer eux-mêmes). De plus, à l'échelle nationale, les gouverneurs des États n'ont pas le même poids politique que les premiers ministres des provinces.

Interdépendance des compétences

Comme la littérature le mentionne souvent, les compétences des juridictions sont de plus en plus liées horizontalement, et verticalement entre les gouvernements

fédéral, provinciaux et locaux. À titre d'exemple, dans le contexte canado-américain, le secteur des transports est désormais intimement lié à la sécurité. Pourtant, il relève dans une large mesure de la compétence provinciale, tandis que la sécurité est du ressort du gouvernement fédéral. Selon M. Lebrun, cette dualité de pouvoirs prête souvent à confusion et peut se traduire par des politiques inefficaces et ineffectives en matière de coopération binationale.

Incidences sur les politiques publiques

Possibilités et défis éventuels

Le Rapport provisoire fait allusion aux possibilités et défis stratégiques des RT (Annexe 3). Peut-être parce que les organisations sous-nationales oeuvrant dans les RT s'acquittent de fonctions stratégiques qui n'auraient pas été exercées sans leur contribution, les participants à la table ronde ainsi que les leaders qui ont répondu à l'enquête estiment que les possibilités offertes par les RT sont nettement plus nombreuses que les défis qu'elles posent.

Annexe 3 – Implications stratégiques éventuelles des RT

Possibilités :

- Gestion plus efficace des dossiers régionaux
- Participation accrue des intervenants locaux à l'examen des dossiers canado-américains
- Rôle de l'Amérique du Nord et des RT en tant que « plateformes de production mondiale »
- Rôle complémentaire et de soutien aux organisations transfrontalières
- Considérations relatives à l'« équilibre des forces » (le rapport de la population États-Unis/Canada est plus bas au niveau régional qu'à l'échelle nationale).
- Mécanismes efficaces de collecte d'informations permettant d'élaborer des politiques régionales et nationales
- Rôle des organisations transfrontalières en tant qu'incubateurs d'institutions canado-américaines

Défis :

- Érosion éventuelle de l'identité canadienne
- Risque que la performance des régions canadiennes dépende davantage des régions des États-Unis que l'inverse
- Pressions exercées sur la diplomatie *« du guichet unique »*

Rôle du gouvernement du Canada

S'il s'avère que les RT sont bénéfiques pour le Canada et renforcent les mécanismes actuels de coopération, le gouvernement du Canada devrait-il contribuer à promouvoir davantage ces relations sous-nationales et, dans l'affirmative, comment devrait-il le faire?

D'entrée de jeu, un consensus se dégage dans trois domaines précis. Premièrement, la plupart des participants ont exprimé l'opinion selon laquelle les RT constituent un élément clé de l'intégration canado-américaine. Deuxièmement,

plusieurs participants ont parlé d'un processus d'intégration canado-américaine qui a évolué, passant d'un cycle « discret » à un stade « moins discret » étant donnée la multiplication du nombre d'initiatives transfrontalières au cours des dix dernières années. Troisièmement, aucun participant ne croyait que le gouvernement du Canada devrait jouer un rôle important dans les RT. Inversement, personne n'a déclaré que le gouvernement du Canada ne devrait jouer *aucun* rôle. De fait, même si certains participants reconnaissent qu'il existe déjà une certaine collaboration entre le gouvernement du Canada et les organisations transfrontalières[2], la plupart croient que le gouvernement du Canada devrait intervenir davantage – peut-être pas en qualité de chef de file, mais plutôt en tant qu'acteur de soutien efficace.

Encourager la coopération transfrontalière

En général, les participants ont estimé que le gouvernement du Canada devrait promouvoir l'utilisation des liens institutionnels transfrontaliers à l'échelon provincial/régional. Plusieurs participants ont recommandé que le gouvernement du Canada maintienne ou accroisse sa participation aux forums transfrontaliers.

M. Marc-Urbain Proulx a proposé que le gouvernement du Canada mette en place des mécanismes en vue de cerner les enjeux, les activités et les domaines pour lesquels les deux pays pourraient intensifier leur coopération régionale.

D'autres participants ont présenté des recommandations plus précises sur la manière dont le gouvernement canadien pourrait promouvoir les relations transfrontalières. Ces recommandations préconisent entre autres que le gouvernement fédéral invite plus de responsables/d'étudiants des États-Unis à visiter le Canada, ou élabore un important programme d'échange d'étudiants en commerce afin de sensibiliser les futurs dirigeants des États-Unis au contexte socioéconomique canadien.

Certains participants font remarquer que le gouvernement du Canada devrait accorder un financement plus substantiel pour promouvoir les RT.

Suivre l'évolution des activités sous-nationales

Partager les « pratiques exemplaires »

Plusieurs participants ont recommandé que le gouvernement du Canada puisse servir de catalyseur et d'agent d'information en matière de pratiques exemplaires. De plus, M. Steven Blank a souligné la nécessité d'effectuer plus de recherches sur les RT, car très peu de connaissances à leur égard est disponible. Des projets d'enrichissement des données et de la recherche, comme les études générales de cas, un plus grand nombre d'études microéconomiques et l'analyse des liens urbains seraient très utiles. L'Appendice 1 fournit une description plus complète des thèmes de recherche additionnelle.

Capacité d'information

L'ex-ambassadeur M. Chrétien propose que le gouvernement du Canada joue un rôle modeste de coordonnateur des activités sous-nationales dans le but

d'acquérir une capacité d'information sur les dossiers régionaux canado-américains. Cette capacité d'information se concentrerait sur les initiatives régionales qui influencent les instances décisionnaires nationales, lesquelles pourraient être les hauts dirigeants politiques et hauts responsables de la fonction publique visés dans les deux pays.

Capacité d'exercer des pressions

M. Allan Gotlieb, qui occupait également le poste d'ambassadeur du Canada auprès des États-Unis, a déclaré jadis qu' « un bon allié aux États-Unis vaut cent protestations écrites adressées au Département d'État »[3]. Dans le même ordre d'idées, de nombreux participants à la table ronde sont d'avis que les RT et leurs forums peuvent contribuer à cerner les groupes d'intérêts pro-canadiens oeuvrant aux É.-U. M. Lebrun, ancien délégué général du Quebec, ajoute que les meilleurs alliés du gouvernement canadien aux États-Unis sont les multinationales qui exercent leurs activités dans les deux pays.

D'autres participants ont jugé essentiel que les provinces n'investissent pas toutes leurs ressources dans les réunions des premiers ministres et des gouverneurs. D'abord, certains gouverneurs ne s'intéressent pas aux liens régionaux transfrontaliers. De plus, les sénateurs américains déploient généralement beaucoup plus d'énergie que les gouverneurs pour défendre les intérêts régionaux. Certains participants ont recommandé que le gouvernement du Canada organise, au moins une fois par an, des réunions avec les sénateurs américains et les représentants du Congrès pour discuter des dossiers régionaux.

Les organisations transfrontalières peuvent être également des groupes de pression utiles tant à Washington qu'à Ottawa. Elles constituent une voie efficace permettant de faire progresser des dossiers régionaux particuliers qui risquent de ne pas susciter le niveau d'intérêt requis à l'échelle nationale. À titre d'exemple, on peut citer la lettre commune, que le premier ministre du Québec, M. Charest, et le gouverneur de l'État de New York, M. Pataki, ont signée et adressée au premier ministre Martin et au président Bush, afin de réclamer un financement accru des infrastructures.

Faire participer plus activement le secteur privé

L'esprit d'entrepreunariat est le principal moteur des relations canado-américaines et le secteur privé doit demeurer un acteur de premier plan.

Combler l'écart

M. Robert Noble estime que les relations entre le secteur privé et le gouvernement fédéral ne sont pas aussi bien développées au Canada qu'aux États-Unis. Il a recommandé que le gouvernement du Canada noue des liens solides et de haut niveau avec le secteur privé. Une fois de plus, les organisations transfrontalières peuvent faciliter ce rapprochement grâce à leurs forums qui rassemblent des chefs de file du secteur privé et du gouvernement.

Interdépendance des secteurs d'activité

M. Robert Noble, qui a également occupé le poste de délégué commercial à New York, croit que les liens commerciaux entre le Québec et les États de la Nouvelle-Angleterre dans de nombreux secteurs d'activité manquent souvent de cohésion et de cohérence. Une fois encore, des forums binationaux peuvent contribuer à régler ce problème. Il a offert l'exemple du Projet des hélicoptères maritimes pour les Forces canadiennes, d'une valeur de 5 milliards de dollars, qui offre des débouchés commerciaux des deux côtés de la frontière.

M. Noble a soutenu qu'une approche transfrontalière plus cohérente visant des secteurs et des activités économiques particuliers pourrait augmenter la compétitivité dans des marchés tiers.

Prochaines étapes

Des travaux d'analyse additionnels sont prévus afin de donner suite à certaines des recommandations formulées à la table ronde. Le PRP poursuivra son travail sur les indicateurs économiques, analysera de façon plus approfondie l'importance des corridors commerciaux, se penchera sur l'expérience européenne, américaine et mexicaine en ce qui a trait aux RT, et effectuera une étude de cas qui examinera les activités transfrontalières dans les principaux centres urbains du Canada.

Le PRP compte également procéder à un examen plus complet des résultats de l'enquête sur les RT canado-américaines, mené auprès des dirigeants, par le biais de trois documents thématiques qui porteront sur l'infrastructure, la coopération en matière environnementale, et l'utilisation stratégique des RT dans les relations canado-américaines.

Le PRP a l'intention de produire un rapport final d'ici juin 2006. Ce rapport comprendra les résultats de ses prochains travaux d'analyse, ainsi que des tables rondes régionales, dont la première s'est tenue à Montréal et les suivantes auront lieu à Vancouver, Winnipeg, Waterloo, et Sackville, au début de 2006.

Notes

---

[1] On peut consulter ces rapports, documents et sondages sur le site web du PRP, à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

[2] Ces organismes fédéraux participent aux initiatives transfrontalières de coopération entre le Québec et les États du Nord-Est : l'Agence des services frontaliers du Canada, les bureaux régionaux de Transports Canada, Défense nationale Canada et de Parcs Canada, Développement économique Canada pour les régions du Québec, et le Port de Montréal.

[3] Allan Gotlieb, "I'll be with you in a minute, Mr. Ambassador": The Education of a Canadian Diplomat in Washington, 1991.

Appendice 1 - Recherches additionnelles suggérées

Corridors commerciaux et infrastructure

Plusieurs participants à la table ronde ainsi que des leaders qui ont répondu à l'enquête sur les RT estiment que l'infrastructure en matière de transport constitue un volet important des relations canado-américaines qui devrait être intégré à la définition des RT établie par le PRP. Certains prétendent que ce volet pourrait être une condition de réussite des RT.

Chaînes d'approvisionnement

M. Robert Noble signale qu'il serait important d'effectuer de la recherche sur le processus actuel de création de chaînes d'approvisionnement frontalières. À titre d'exemple, de nombreuses entreprises ont des centres de recherche et développement à Montréal et leur siège social à Cambridge (Massachusetts) pour être proches des sociétés de capital-risque basées à Boston. On peut également citer l'exemple de l'industrie aérospatiale au Québec, qui commence à ressembler au secteur de l'automobile en Ontario du fait que les composants de produits franchissent plusieurs fois la frontière avant que le produit final ne parvienne au client. M. Steven Blank estime que des études de cas portant sur de grandes entreprises faciliteraient l'examen du fonctionnement du processus entre les partenaires oeuvrant dans les RT.

Effet frontalier

D'après la littérature, l'« effet frontalier » mesure la résistance au commerce créée par la présence de la frontière. Bien qu'atténué par des mesures de libéralisation des échanges commerciaux comme l'ALE et l'ALENA, l'effet frontalier demeure considérable. On a proposé de mesurer cet effet parmi les RT afin de vérifier l'hypothèse voulant qu'il soit moins marqué dans ces régions. L'existence d'un effet frontalier peut généralement s'interpréter de deux façons. De prime abord, un effet frontalier persistant laisse entrevoir que le Canada peut générer davantage de profits commerciaux et des gains économiques plus substantiels en abaissant les obstacles qui entravent encore le commerce bilatéral canado-américain. Parallèlement, on peut considérer l'effet frontalier comme un bouclier qui confère au Canada certains pouvoirs discrétionnaires stratégiques.

Régions transfrontalières en Europe

Il a été suggéré que l'examen des RT qui existent en Europe pourrait permettre de faire mieux comprendre ce phénomène régional dans le contexte canadien et américain. L'expérience européenne pourrait offrir une comparaison utile quant aux divers moteurs qui facilitent la création de RT et aux rôles que les gouvernements jouent dans leur expansion.

Activités du gouvernement du Canada dans les régions transfrontalières

M. Albert Juneau souligne le rôle que le gouvernement du Canada joue dans la région du Nord-Est, qu'il qualifie de « périphérique par rapport à ses activités

essentielles », tout en revêtant une « importance stratégique ». On propose de dresser un inventaire des activités du gouvernement du Canada dans toutes les RT canado-américaines.

Enrichissement des données

Comme c'est souvent le cas dans le domaine de la recherche, la disponibilité des données revêt une importance primordiale. L'analyse des flux du commerce et des réseaux commerciaux ne peut être effectuée que dans la mesure où les données le permettent. Quelques experts ont souligné qu'il existe un besoin croissant de mener des recherches sur le flux du commerce transfrontalier à un niveau plus local (par ex., on ne dispose que de quelques études de cas sur les chaînes d'approvisionnement des entreprises et quelques travaux d'analyse microéconomique). D'autres participants font allusion aux problèmes statistiques rencontrés pour découvrir la destination finale des marchandises, les exportations étant souvent transformées avant de parvenir au client.

Appendice 2 - Programme

Table ronde
L'Émergence des régions transfrontalières
entre le Canada et les États-Unis

Le 23 novembre 2005

Siège social du Port de Montréal
Montréal (Québec)

Objectifs

- Présenter les résultats de l'étude du Projet de recherche sur les politiques (PRP), et corroborer l'émergence des régions transfrontalières, plus particulièrement entre le Québec et la région du Nord-Est américain.

- Obtenir le point de vue des participants sur l'émergence des régions transfrontalières et leurs incidences sur les politiques du gouvernement du Canada.

Mot de bienvenue

Johanne Béchard, *Vice-présidente p.i., Développement économique Canada*

Première séance : Constats de la recherche du PRP

Cette séance vise à présenter deux des composantes clés de l'étude du PRP : 1) le rapport de recherche intérimaire, et 2) l'enquête auprès des leaders transfrontaliers des quatre régions transfrontalières identifiées dans le cadre de cette étude: le Nord-Est, les Grands Lacs, les Prairies et le Nord-Ouest.

Président Jean-Pierre Voyer, *Directeur exécutif, Projet de recherche sur les politiques*

Conclusions du rapport intérimaire du PRP sur l'émergence des régions transfrontalières entre le Canada et les États-Unis

André Downs, *Directeur principal de projet, Projet de recherche sur les politiques*

Présentation des résultats de l'enquête et des entrevues exécutives auprès des leaders transfrontaliers

Christian Boucher, *Conseiller principal, Projet de recherche sur les politiques*

Commentaires

Gilbert Gagné, *Directeur, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Université du Québec à Montréal et Professeur, Département des études politiques, Université Bishop's*

Deuxième séance : initiatives régionales et enseignments

Cette séance vise à faire ressortir les divers projets, ententes et initiatives mises sur pied entre le Québec et la région du Nord-Est américain, et de discuter de leurs enseignements dans le but de mieux comprendre le fonctionnement des régions transfrontalières.

Président Jean-Pierre Voyer, *Directeur exécutif, Projet de recherche sur les politiques*

Aperçu des organisations transfrontalières de coopération entre le Québec et les États-Unis

Albert Juneau, *Consultant pour les corridors de commerce Québec-États-Unis à la Fédération des chambres de commerce du Québec*

Pratiques exemplaires : La coopération technologique Canada-U.S. dans le corridor Québec-New York

Charles Bourgeois, *Vice-président, Technologie de l'information, Montréal International*

La coopération politique dans le cadre de la Conférence des gouverneurs et des premiers ministres de l'Est du Canada

François Lebrun, *Ex-délégué général du Québec à Boston et Conseiller pour le Groupe Hébert*

Commentaires

Marc-Urbain Proulx, *Directeur du département du développement régional, Université du Québec à Chicoutimi*

Conférencière principale du déjeuner

Françoise Bertrand, *Présidente-directrice générale, Fédération des chambres de commerce du Québec*

Troisième séance : implications et rôles pour le gouvernement du Canada

Cette séance vise à discuter des implications des régions transfrontalières pour le gouvernement du Canada et des nouvelles considérations de politiques publiques qu'elles pourraient engendrer pour le gouvernement du Canada.

Trois questions seront débattues :

- Quelles sont les perspectives d'avenir des liens transfrontaliers entre le Québec et la région du Nord-Est américain;
- Quels sont les défis qui doivent être relevés afin de favoriser une émergence accrue de ces liens; et
- Quels instruments de politique doivent être favorisés par le gouvernement du Canada.

Président Raymond Chrétien, *Ex-ambassadeur du Canada à Washington, Membre du Conseil d'administration du Comité des gouverneurs du corridor Québec/New York et Conseiller stratégique au Cabinet d'avocats Fasken Martineau DuMoulin LLP*

Panel et discussion

Stephen Blank, *Directeur, Center for International Business Development, Lubin School of Business, Pace University (New York)*

Garry Douglas, *CEO, Plattsburgh-North Country Chamber of Commerce*

Robert Noble, *Consulat général adjoint du Canada, New York*

Renaud Caron, *Vice-président, CGI Group et ex-haut fonctionnaire au Gouvernement du Québec et au Gouvernement du Canada*

Mot de la fin

Jean-Pierre Voyer, *Directeur exécutif, Projet de recherche sur les politiques*